

Les relations économiques entre le Canada et le Mexique dans un contexte d'intégration en profondeur

Christian Deblock et Afef Benessaïeh

Volume 32, numéro 4, 2001

Le projet des Amériques sept années plus tard

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/704346ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/704346ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Deblock, C. & Benessaïeh, A. (2001). Les relations économiques entre le Canada et le Mexique dans un contexte d'intégration en profondeur. *Études internationales*, 32(4), 717–745. <https://doi.org/10.7202/704346ar>

Résumé de l'article

L'article retrace et analyse la relation bilatérale entre le Canada et le Mexique depuis VALÉNA. Les auteurs replacent cette relation dans un double contexte, celui d'intégration compétitive sur le plan commercial et celui d'intégration en profondeur sur le plan économique. La première partie de l'article est consacrée à l'examen du nouveau partenariat qui s'est établi entre les deux pays et la seconde à l'examen des tendances en matière de commerce, d'investissement et de restructuration. Les auteurs dégagent deux conclusions. Premièrement, eu égard aux objectifs stratégiques recherchés dans ce partenariat, les résultats sont modestes, tout comme le sont ceux de la relation avec l'ensemble de l'Amérique latine que le Canada recherchait en s'appuyant sur le Mexique. Deuxièmement, VALÉNA a davantage profité au Mexique qu'au Canada, tant sur le plan bilatéral qu'à l'intérieur de l'espace économique nord-américain. Le problème ne vient pas tant de l'augmentation du déficit commercial avec le Mexique que de la marginalisation progressive du Canada à l'intérieur de cet espace. Un problème qui remet en question la stratégie suivie jusqu'ici par le gouvernement dans le dossier des Amériques.

Les relations économiques entre le Canada et le Mexique dans un contexte d'intégration en profondeur

Christian DEBLOCK et Afef BENESSAIEH*

RÉSUMÉ : L'article retrace et analyse la relation bilatérale entre le Canada et le Mexique depuis l'ALÉNA. Les auteurs replacent cette relation dans un double contexte, celui d'intégration compétitive sur le plan commercial et celui d'intégration en profondeur sur le plan économique. La première partie de l'article est consacrée à l'examen du nouveau partenariat qui s'est établi entre les deux pays et la seconde à l'examen des tendances en matière de commerce, d'investissement et de restructuration. Les auteurs dégagent deux conclusions. Premièrement, eu égard aux objectifs stratégiques recherchés dans ce partenariat, les résultats sont modestes, tout comme le sont ceux de la relation avec l'ensemble de l'Amérique latine que le Canada recherchait en s'appuyant sur le Mexique. Deuxièmement, l'ALÉNA a davantage profité au Mexique qu'au Canada, tant sur le plan bilatéral qu'à l'intérieur de l'espace économique nord-américain. Le problème ne vient pas tant de l'augmentation du déficit commercial avec le Mexique que de la marginalisation progressive du Canada à l'intérieur de cet espace. Un problème qui remet en question la stratégie suivie jusqu'ici par le gouvernement dans le dossier des Amériques.

ABSTRACT : The new Canadian-Mexican proximity since NAFTA is not only visible on a commercial basis, but also on a political basis. And everything indicates that bilateral, economic, cultural and, above all, diplomatic relations between these two countries will continue to expand and increase in the future. However, even if in a short period of time these relations had seen, from the Canadian government's perspective, "spectacular" developments, relations between Canada and Mexico will always remain secondary to those that these two countries have separately with their powerful and hegemonic neighbour. Another important issue is that bilateral economic relations between Canada and Mexico are to be seen in the context of a « deep integration » process in the Americas, a framework in which integrative dynamism comes more from corporations than governments. Authors examine bilateral relations between Canada and Mexico from a historical perspective in the first part of the text, and from an economic view in the second. Two conclusions come out of this study. First of all, with regards to commercial and strategic Canadian government objectives, results are quite weak and do not quite reach their expectations. Second, Mexico, so far, has benefited more from this new partnership than Canada, a result that questions the strategy adopted by the Canadian government to assert its values and interests in the Americas.

En cherchant à négocier un accord de libre-échange avec les États-Unis, le Canada et le Mexique poursuivaient sensiblement le même objectif : celui d'avoir un accès élargi et plus sécuritaire à leur principal marché et de créer

* Respectivement directeur du Centre Études internationales et Mondialisation de l'Université du Québec à Montréal et candidate au doctorat à l'École des relations internationales, University of Southern California.

ainsi un environnement institutionnel et économique plus favorable à une croissance tournée vers l'extérieur¹. Une fois cet objectif atteint, la demande du Canada de participer officiellement aux négociations que le Mexique allait à son tour engager avec les États-Unis, n'a jamais été justifiée autrement que par des raisons d'ordre tactique. D'une part, le gouvernement canadien souhaitait améliorer le contenu de plusieurs clauses de l'Accord qui venait à peine d'être mis en œuvre, notamment celles relatives au règlement des différends. Et d'autre part, en participant à ces négociations, il voulait contrer, par des règles d'origine nord-américaine, les risques d'éviction auxquels pouvaient conduire la signature d'un accord bilatéral. L'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA) a toutefois eu des effets heureux sur les relations entre le Canada et le Mexique. L'ALÉNA a dynamisé les relations d'affaires et les échanges entre deux pays qui n'avaient jusque-là que des relations commerciales très limitées, et a également transformé la relation amicale que le gouvernement canadien entretenait avec son homologue mexicain en un partenariat désormais qualifié de stratégique.

Le Mexique est en effet devenu, pour le Canada, un partenaire avec lequel il cherche à développer des relations économiques et diplomatiques plus étroites et des approches, sinon des réponses, communes à des problèmes d'intérêt commun. Ce rapprochement a également permis aux deux pays de mieux se connaître et d'établir un dialogue permanent, ce dont profitent autant les gens d'affaires des deux pays que la population en général. Et enfin, tout en ayant un agenda de politique internationale qui lui est propre, le Canada entend s'appuyer sur ce partenariat pour élargir ses relations avec les autres pays de l'Amérique latine, faire valoir ses intérêts et imprégner de ses valeurs les institutions d'une communauté des Amériques en émergence².

Le rapprochement entre le Canada et le Mexique n'est donc pas seulement d'ordre commercial, il est aussi d'ordre politique. Et tout indique que les relations bilatérales entre les deux pays iront en s'améliorant. Toutefois, si ces relations ont connu des développements que le gouvernement canadien juge « spectaculaires », il ne s'agit pas pour autant de mésestimer le fait que ces relations restent toujours en marge de celles que les deux pays entretiennent avec leur puissant et hégémonique voisin, ni le fait que, dans un contexte d'intégration compétitive, chacun des deux pays joue, à l'ombre des États-Unis, son propre jeu commercial, sur le continent comme ailleurs. Enfin, il ne s'agit pas de perdre de vue non plus que les relations économiques bilatérales entre le Canada et le Mexique s'inscrivent dans un contexte d'intégration en profondeur, et qu'à cet égard, la libéralisation des échanges a non seulement eu pour effet de stimuler le commerce, mais aussi de modifier les comportements

1. Gilbert R. WINHAM, « NAFTA and the Trade Policy Revolution of the 1980s: A Canadian Perspective », *International Journal*, vol. XLIV, 1994, été, pp. 472-508.
2. Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, *Ouverture sur le monde : Priorités du Canada en matière d'accès aux marchés internationaux*, 2001, Ottawa, 2001. Voir également, Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, *Le Canada dans le monde*, Ottawa, 1995.

des entreprises, avec de multiples conséquences sur l'investissement et l'organisation des activités économiques à l'intérieur de l'espace économique nord-américain.

C'est à la lumière de ces remarques que nous voudrions tenter, dans les pages qui suivent, de replacer la relation bilatérale Canada-Mexique depuis l'ALÉNA et d'en dresser un premier bilan, d'un point de vue canadien toutefois. Le texte sera divisé en deux parties. Dans la première, nous aborderons cette relation dans sa perspective historique et politique. Ensuite, dans la deuxième partie, nous l'aborderons dans sa perspective économique. Trois conclusions se dégagent de notre étude. Premièrement, eu égard aux objectifs commerciaux et stratégiques visés par le gouvernement canadien, les résultats sont modestes, pour ne pas dire qu'ils sont loin d'être à la hauteur des attentes. Deuxièmement, le nouveau partenariat entre les deux pays a davantage profité jusqu'ici au Mexique qu'au Canada, ce qui jette certains doutes sur la stratégie que le gouvernement canadien s'est donnée pour faire valoir ses valeurs et ses intérêts dans le dossier des Amériques. Enfin, troisièmement, le déplacement graduel du centre de gravité de l'espace économique nord-américain du nord vers le sud soulève pour le Canada deux défis : celui de préserver sa relation privilégiée avec les États-Unis et celui de conjurer la menace d'une marginalisation progressive à l'intérieur de la future zone de libre-échange.

I – Les relations canado-mexicaines : une perspective historique et politique

A — De la Troisième option au libre-échange

Si c'est durant la Deuxième Guerre mondiale, en 1944, que le Canada établit pour la première fois des relations diplomatiques avec le Mexique, les relations entre les deux pays ne devaient toutefois pas connaître de développements significatifs avant le tournant des années 1970, le Canada n'accordant alors que très peu d'attention à ce qui se passait en Amérique latine. La volonté du premier ministre du Canada, P. -E. Trudeau, et du président du Mexique, L. Echeverría, de faire jouer à leur pays respectif un rôle plus important sur la scène internationale et, parallèlement, de réduire leur dépendance économique envers les États-Unis, favoriseront le rapprochement et le développement de relations plus étroites³. La création, en 1968, du Comité ministériel mixte Canada-Mexique sera la pierre angulaire de ce rapprochement. Ce comité sera, de sa création à aujourd'hui, le principal forum de coopération, de discussion et d'échange entre les deux gouvernements pour toutes les questions économiques, politiques, commerciales et culturelles d'intérêt commun. C'est dans le Livre blanc de 1970, *Politique étrangère au service des Canadiens*⁴, que

3. Voir à ce sujet Cary HECTOR (dir.), « Canada-Mexique : autonomie et interdépendance dans les années '80 », Montréal, *Note de recherche*, n° 37, département de science politique, UQAM, mai 1989.

4. Canada, Secrétariat aux Affaires extérieures, *Politique étrangère au service des Canadiens*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1970.

l'on retrouve pour la première fois l'énoncé d'une stratégie pour l'Amérique latine, stratégie que va venir conforter par la suite la politique de diversification géographique des échanges menée dans le cadre de la Troisième option et la politique d'intermédiation entre le Nord et le Sud que poursuivra le gouvernement canadien. Celle-ci avait surtout pour objectif d'accroître les échanges commerciaux avec le reste du continent, en privilégiant d'abord les relations avec le Mexique, le Brésil et le Venezuela. Elle visait également à développer une « attitude proprement canadienne face aux problèmes de l'hémisphère américain », à contribuer au développement économique de l'Amérique latine, à encourager les échanges culturels et scientifiques, et à favoriser une meilleure connaissance réciproque⁵.

Les mesures Nixon, en août 1971, par leur effet traumatisant, aussi bien au Canada qu'au Mexique, et la crispation des relations avec les États-Unis, après l'adoption par ces deux pays de politiques plus nationalistes, auront pour effet de rapprocher davantage le Canada du Mexique⁶. Ces deux pays adopteront, par exemple, une position sensiblement similaire sur les questions de Cuba, du Chili et, plus tard, des conflits en Amérique centrale. Le Canada et le Mexique, rappelons-le, cherchaient à l'époque, l'un comme l'autre, une troisième voie pour se dégager de l'influence économique et politique des États-Unis et trouver leur place à l'intérieur d'un système international alors divisé entre l'Est et l'Ouest d'une part, et entre le Nord et le Sud d'autre part. Au Canada, cette redéfinition de la politique étrangère se fera dans le cadre de ce qui sera communément appelé la Troisième option⁷; au Mexique, il s'est agi, sous la présidence de L. Echeverría (1970-1976), de mettre en place ce qu'un auteur a appelé une « nouvelle politique extérieure⁸ ».

Malgré les mesures imposées et les efforts consentis, ni le Canada ni le Mexique ne sont toutefois vraiment parvenus à desserrer l'étreinte de leur dépendance commerciale et économique vis-à-vis des États-Unis. La diminution de la part des États-Unis dans le commerce des deux pays doit davantage être considérée comme un « phénomène passager » que comme un phénomène durable. De même, les rapprochements politiques et diplomatiques entre les deux pays ne se sont guère concrétisés sur le plan des échanges commerciaux, qui sont restés de peu d'importance tout au long des années 1970. Il faudra attendre les années 1980, notamment la signature d'un accord sur le pétrole

5. On remarquera qu'à l'époque, il était demandé aux exportateurs et aux investisseurs canadiens de respecter les politiques et les intérêts des pays d'accueil.

6. Voir D. BRUNELLE et C. DEBLOCK, « Le Canada, les États-Unis, le Mexique et la continentalisation de l'économie nord-américaine », dans *Cahiers de recherche sociologique*, vol. 6, n° 1, printemps 1988, pp. 63-78.

7. Voir, D. B. DEWITT, and J. J. KIRTON, *Canada as a Principal Power*, Toronto, John Wiley & Sons, 1983; André DONNEUR, *Politique étrangère canadienne*, Montréal, Guérin éditeur, 1994.

8. M. OJEDA, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1984, p. 188 et suiv. Voir également, Clark W. REYNOLDS et Carlos TELLO (dir.), *U.S.-Mexico Relations. Economic and Social Aspects*, Stanford, Stanford University Press, 1983, et J. Z. VAZQUEZ et L. MEYER, *México frente a Estados Unidos. Un ensayo histórico, 1776-1980*, Mexico, El Colegio de México, 1982.

en 1980 entre les deux pays, pour assister à un certain décollage des échanges commerciaux. Cela dit, en 1980, le Canada ne représentait qu'à peine 1,7 % des importations du Mexique et 0,8 % de ses exportations. En 1989, les pourcentages étaient, respectivement, de 1,2 % et 1,7 %⁹. En 1989, selon les données canadiennes, les exportations du Canada vers le Mexique s'élevaient à 610 millions \$Can. et les importations à 1 705 millions \$Can. À ce moment-là, le Canada était le quatrième marché en importance pour les exportations du Mexique et son cinquième principal fournisseur sur le plan des importations. De son côté, le Mexique ne se classait qu'au seizième rang pour les exportations du Canada et au neuvième rang pour ses importations¹⁰. Les résultats ne seront guère plus éloquentes en matière d'investissements ; ceux-ci reculeront même dans les années 1980.

Pendant les années 1980, celles de la crise de la dette, le Canada se désintéressera de nouveau de l'Amérique latine, et du Mexique en particulier, non sans s'impliquer politiquement cependant, tout comme le Mexique d'ailleurs, dans le processus de Contadora pour ramener la paix en Amérique centrale. À l'époque, l'attention du gouvernement du Canada, dirigé alors par le premier ministre Brian Mulroney, était principalement tournée vers trois grandes priorités : la réforme constitutionnelle, les réformes économiques pour sortir l'économie canadienne de la crise et les négociations commerciales avec les États-Unis. Le gouvernement conservateur procédera rapidement, après son élection en 1984, à un réexamen de la politique économique, puis de la politique étrangère du Canada¹¹. Le Programme de renouveau économique établira les nouvelles priorités du gouvernement en matière économique, mettant en particulier l'accent sur la réduction du déficit budgétaire, le rôle accru du marché et la suppression des « obstacles opposés par les pouvoirs publics à l'initiative privée » pour relancer l'économie. En publiant, peu de temps après, au printemps de 1985, un livre vert, *Compétitivité et sécurité*, le gouvernement voulait indiquer qu'il accorderait désormais la priorité aux questions économiques et commerciales en matière de politique étrangère, la relation bilatérale avec les États-Unis recevant un traitement préférentiel. La voie était ainsi pavée pour le libre-échange avec les États-Unis, avec lesquels un accord de libre-échange fut finalement signé le 2 janvier 1988, pour entrer en vigueur le 1^{er} janvier 1989.

Pendant ce temps, au Mexique, si l'administration Lopez Portillo (1976-1982) devait ouvrir la voie à l'exploration d'une nouvelle stratégie de croissance, ce fut surtout sous la présidence de De la Madrid (1982-1988) que les réformes économiques allaient être enclenchées, et ce, dans le contexte de crise économique majeure dans laquelle la cessation des paiements de la dette

9. Commerce des *maquiladoras* non compris.

10. Dan CALOF, « Trade with Mexico », *Statistiques Canada*, 65-001, janvier 1991, pp. xi-xxi.

11. Voir sur cette période, D. STAIRS et G. R. WINHAM, *Quelques problèmes concernant l'élaboration de la politique économique extérieure*, Ottawa, Les Études/Commission sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, ministre des Approvisionnements et Services, 1986.

et la chute des prix du pétrole avaient précipité le pays. Orientées vers l'ouverture sur l'extérieur et la privatisation de l'économie, les réformes allaient entraîner un virage – d'abord timide sous De la Madrid puis drastique sous Salinas (1988-1994) – dans la conduite des affaires économiques, virage que viendra consacrer, dans un premier temps, l'accession du Mexique au GATT en 1986, puis, dans un deuxième temps, l'ouverture de négociations commerciales formelles avec les États-Unis en 1990. Remarquons cependant que le libre-échange avec les États-Unis n'était qu'une option parmi d'autres, l'opinion publique étant mal disposée devant une telle initiative. Dans le discours officiel, l'ouverture sur les États-Unis s'inscrivait, à un premier niveau, dans la continuité des réformes entreprises et, à un second, dans le cadre d'une stratégie de diversification commerciale, les négociations commerciales avec les États-Unis devant être menées en parallèle avec d'autres initiatives du même genre en Amérique latine, en Europe et en Asie¹². D'une certaine façon, on retrouvera au Mexique la même approche qu'au Canada : le libre-échange avec les États-Unis devait permettre, dans l'immédiat, un accès élargi et sécuritaire au marché principal, mais à plus long terme, celui-ci devait servir de tremplin vers de nouveaux marchés. De même, dans un cas comme dans l'autre, si la priorité immédiate était donnée aux négociations commerciales avec les États-Unis, le multilatéralisme et la conclusion des négociations commerciales multilatérales alors en cours devaient permettre de réduire le risque d'enfermement que laissait courir une telle option commerciale. Enfin, il faut souligner également, que, dans les deux cas, le libre-échange avec les États-Unis se présentait surtout comme un choix par défaut, l'ouverture vers d'autres partenaires commerciaux n'ayant guère donné de résultats, ni sur le plan commercial ni sur le plan diplomatique.

Au Mexique, le virage vers le libre-échange s'est accompagné de réformes visant principalement la compétitivité accrue du secteur exportateur mexicain, son induction vers les activités manufacturières (et notamment des *maquiladoras*), ainsi que la déréglementation en vue de faciliter le transit des marchandises et la circulation de l'information destinés aux marchés intérieur et extérieur.

12. Il existe par ailleurs un débat fort pertinent en économie politique internationale sur la compatibilité ou non du bilatéralisme et du multilatéralisme, où, dans les termes de J. Bhagwati, « regionalisms as building blocks or stumbling blocks », certains auteurs attirent l'attention sur l'idée que l'option bilatérale en matière commerciale minerait l'appui des principaux secteurs exportateurs à de nouvelles négociations commerciales, puisque craignant de perdre les bénéfices générés par un premier accord. La thèse n'est pas sans fondements puisqu'au Mexique du moins, l'opinion publique comme plusieurs regroupements de producteurs *a priori* favorables au libre-échange – tels la Confédération des chambres industrielles (Concamin), la Chambre nationale de l'industrie de transformation (Conacita) ou le Conseil national agricole (CNA) – se montrent de moins en moins enthousiastes à l'idée de poursuivre la ligne pro-active en matière commerciale des gouvernements qui ont succédé à Salinas, et demandent répit. Voir notamment les recherches de J. BHAGWATI et A. PANAGARYA, « The Theory of Preferential Trade Agreements », *American Economic Review*, 86 (2), mai 1996 ; P. LEVY, « A Political-Economic Analysis of Free Trade Agreements », *American Economic Review*, 87 (4), septembre 1997 ; E. MANSFIELD et H. MILNER, « The New Wave of Regionalism », *International Organization*, 53 (3), été 1999.

Plusieurs documents gouvernementaux sont venus définir le cadre à l'intérieur duquel les politiques industrielle et commerciale mexicaines sont désormais envisagées, dont le *Programa Nacional de Modernización Industrial y del Comercio Exterior* 1990-1994, le *Programa de Política Industrial y Comercio Exterior* (1996), et sa réactivation sous l'administration Fox (2000). Un certain nombre de programmes publics pour le secteur exportateur ont aussi été mis sur pied depuis la fin de l'administration De la Madrid (1982-1988), dont la création du Secrétariat du Commerce et de l'industrie (SECOFI), de la Banque mexicaine pour les exportations (BANCOMEXT)¹³, et la mise sur pied du Programme d'importations temporaires pour les exportations (PITEX) et du Programme pour les entreprises hautement exportatrices (ALTEX)¹⁴, visant principalement à faciliter les procédures douanières pour l'importation de pièces destinées à la production des firmes exportatrices mexicaines¹⁵.

À la différence du Canada, qui se dotera d'une stratégie spécifique pour l'Amérique latine, le Mexique ne définira pas d'initiatives particulières en vue des marchés canadiens, et ce, en dépit de l'avis des experts qui voyaient dans le partenariat Canada-Mexique une voie de sortie prometteuse pour contrebalancer le pouvoir des États-Unis par rapport à ses deux voisins. Le Mexique optera plutôt pour la diversification de ses partenaires commerciaux hors ALÉNA en vue d'une meilleure insertion dans l'économie globale comme dans l'architecture politique mondiale. L'initiative en vue du rapprochement entre le Canada et le Mexique repose donc presque entièrement sur la volonté canadienne de prendre le Mexique comme tremplin vers le reste des Amériques.

La nouvelle stratégie canadienne pour l'Amérique latine, énoncée dès 1989, aura deux conséquences. D'une part, elle débouchera sur l'adhésion du Canada à l'Organisation des États américains (OEA) en janvier 1990. Et d'autre part, elle fera du Mexique « la clé de la stratégie canadienne en Amérique

13. La BANCOMEXT a remplacé l'Institut mexicain du commerce extérieur (IMCE) par décret présidentiel.

14. Le PITEX donnait essentiellement aux entreprises exportatrices non pétrolières une exemption tarifaire sur leurs importations de matériel (les droits de douanes exigés variant entre 0 et 5 %), à la condition que moins de 30 % de la valeur de ces importations ne soit distribuée sur le marché national et qu'elles enregistrent un surplus commercial. En 1994, près de 60 % des entreprises exportatrices (principalement issues du secteur des véhicules et pièces automobiles) bénéficiaient du programme. L'ALTEX vise à faciliter les transactions commerciales réalisées par les firmes exportatrices (remboursement rapide des droits de douane excédentaires, accès à l'information commerciale et priorité de traitement avec les instances ministérielles). L'ALTEX requiert des entreprises qu'elles exportent pour plus de 2 millions \$ É.-U. annuels, mais n'exige pas qu'elles réalisent un surplus commercial. En 1994, près de 40 % des entreprises exportatrices non pétrolières étaient inscrites au programme. Peu après l'entrée en fonction du gouvernement Fox, un nouveau programme de promotion sectorielle (Prosec) est venu modifier et étendre les avantages du PITEX, en permettant aux entreprises opérant essentiellement sur le marché national de bénéficier des réductions tarifaires aux importations jusque-là réservées aux firmes exportatrices.

15. La SECOFI dispose aussi depuis mars 2001 d'un nouvel organe de Promotion du commerce extérieur et de l'investissement étranger, affecté à la diversification du commerce extérieur du pays et l'incorporation de la petite et moyenne entreprise au secteur exportateur.

latine », comme le dira le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, Joe Clark, lorsqu'il en présentera les grands objectifs le 1^{er} février 1990¹⁶, ce que devait réaffirmer le premier ministre Mulroney lors de sa visite officielle au Mexique en mars 1990. Cette stratégie sera cependant quelque peu basculée par les événements¹⁷. Par l'annonce faite en juin de cette même année par les présidents des États-Unis et du Mexique d'entamer à leur tour des négociations commerciales bilatérales, tout d'abord. Par le lancement par les États-Unis, moins de deux semaines plus tard, de l'Initiative pour les Amériques qui allait préparer le terrain à l'intégration des Amériques, ensuite.

La demande du Canada de participer aux négociations entre les États-Unis et le Mexique sera acceptée¹⁸. Elle sera même fortement appuyée par le président du Mexique, Carlos Salinas, lorsque celui-ci viendra en visite officielle au Canada, en avril 1991, plaider en faveur d'un accord de libre-échange nord-américain¹⁹. Amorcées officiellement le 12 juin 1991, les négociations trilatérales seront conclues le 12 août 1992. Finalement, après de nouvelles mais courtes négociations, entre mars et juin 1993, pour satisfaire les exigences de la nouvelle présidence des États-Unis en matière d'environnement et de travail, l'accord de libre-échange nord-américain sera ratifié par les trois pays pour entrer en vigueur comme prévu le 1^{er} janvier 1994.

B — Du libre-échange aux politiques stratégiques

De retour au pouvoir en 1993, le gouvernement du parti libéral du Canada, dirigé par Jean Chrétien, procédera au réexamen de la politique étrangère, non pour en changer fondamentalement les orientations, comme il l'avait pourtant promis pendant la campagne électorale, mais plutôt pour mieux en cibler les priorités et adapter celles-ci au nouveau contexte international créé par la fin de la guerre froide, d'une part, et dans la perspective d'un éventuel élargissement de l'ALENA à l'ensemble du continent, d'autre part. Ajoutons également en arrière-fond de scène la conclusion heureuse de

16. Les cinq grands objectifs de cette stratégie sont : 1) le développement des échanges commerciaux, 2) le règlement de la dette, 3) la lutte contre le narcotrafic, 4) le maintien de la paix, et 5) l'aide au développement.

17. Voir à ce sujet P. McKenna, « Needed: A Policy for Latin America », *Policy Options*, 1993, 14 mai, pp. 27-28; E.J. Dosman, « Canada and Latin America: The New Look », *International Journal*, XLVII, été, 1992, pp. 529-554; M.A. Cameron, « Canada and Latin America », in F.O. Hamson et C.J. Maule (dirs.), *After the Cold War, Canada Among Nations 1990-1991*, Ottawa, Carleton University Press, 1991; G.W. Schuyler, « Perspective on Canada and Latin America: Changing Context... Changing Policy », *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*, vol. 33, printemps, 1991.

18. Voir Jean DAUDELIN et Edgar DOSMAN (dirs.), *Beyond Mexico*, Ottawa, Carleton University Press, 1995.

19. Voir à ce sujet Hermann von BERTRAB, *Negotiating NAFTA. A Mexican Envoy's Account*, Washington, Center for Strategic International Studies; Sylvia MAXFIELD et Adam SHAPIRO, « Assessing the NAFTA Negotiations. U.S.-Mexican Debate and Compromise on Tariff and Nontariff Issues », dans Carol WISE (dir.), *The Post-NAFTA Political Economy, Mexico and the Western Hemisphere*, University Park, The Pennsylvania State University Press, 1998, pp. 82-118.

l'Uruguay Round en 1994, avec pour conséquence la création de l'OMC. Toujours est-il que le document présenté par le gouvernement, en février 1995, *Le Canada dans le monde*, identifiera trois grandes priorités en politique étrangère : 1) promouvoir l'emploi et la prospérité canadienne ; 2) protéger la sécurité canadienne ; et 3) promouvoir les valeurs et la culture canadiennes. Pour promouvoir l'emploi et la prospérité du Canada, le gouvernement se donnera pour objectif d'avoir une politique commerciale plus dynamique, mieux ciblée, et fondée sur une évaluation plus stratégique des intérêts canadiens dans le monde. Cette approche fixe à la politique commerciale du Canada trois lignes directrices : 1) définir plus clairement les priorités économiques globales, principalement en ce qui concerne les marchés pour les exportations canadiennes, et obtenir un accès plus large aux marchés traditionnels, tout en intensifiant les liens économiques avec les marchés étrangers à forte croissance ; 2) élaborer des moyens de cibler plus efficacement les programmes publics et les ressources afin d'aider les entreprises canadiennes à conquérir de nouveaux marchés ; et, 3) promouvoir un environnement économique national à la fois attrayant pour les investissements étrangers et propice à une croissance fondée sur les exportations.

C'est dans le cadre de cette nouvelle approche, directement orientée sur la globalisation des marchés et le partenariat avec le secteur privé, qu'il faut replacer les nombreuses initiatives qui seront prises, notamment celle qui a consisté à mettre sur pied, en octobre 1995, *Team Canada*, une structure gouvernementale dont l'objet est : 1) d'identifier les marchés et les secteurs prioritaires ; 2) de centraliser et de fournir toute information utile aux exportateurs et aux investisseurs canadiens ; 3) de permettre à ces derniers, à travers les réseaux des attachés commerciaux notamment, d'avoir de meilleures conditions d'accès aux marchés étrangers, de mieux en connaître les évolutions et les opportunités, de leur donner également une meilleure protection contre les mesures discriminatoires ou anticoncurrentielles prises à leur endroit, d'organiser des missions commerciales à l'étranger ; et enfin, 4) de coordonner l'action des différents ministères, le ministère du Commerce international et Industrie Canada notamment, des sociétés (la Société pour l'expansion des exportations, par exemple), des agences (l'Agence canadienne pour le développement international), et des différents intervenants dans le domaine des affaires économiques internationales²⁰. Un document, *Canada's International*

20. *Team Canada* est un « réseau commercial virtuel » qui regroupe actuellement 23 ministères et organismes fédéraux. Voir à ce sujet le document du Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, *Stratégie canadienne pour le commerce international 1996-1997. Aperçu*, Ottawa, Équipe Canada, 1996, qui contient l'essentiel de l'engagement du gouvernement fédéral envers *Team Canada* et les priorités commerciales du Canada pour les dix prochaines années. Voir également cet autre document du ministère, *Ouvrir des portes sur le monde : priorités du Canada en matière d'accès aux marchés internationaux*, Ottawa, 1999.

*Business Strategy*²¹, viendra fixer les lignes directrices du nouveau partenariat que le gouvernement entendait dorénavant établir avec le secteur privé²².

En clair donc, cherchant à lier la croissance interne au développement des marchés internationaux, le gouvernement s'engageait dans deux directions complémentaires : la promotion des intérêts commerciaux et économiques canadiens à l'étranger et du Canada comme terre d'accueil pour l'investissement étranger, d'un côté ; le renforcement et le respect de règles claires dans les échanges internationaux, qu'il s'agisse du commerce comme des investissements, de l'autre²³. Avec l'ouverture des négociations commerciales hémisphériques, officiellement à l'automne 1998, le Canada dut toutefois redéfinir sa stratégie en Amérique latine. Dans ces négociations, le Canada, comme le Mexique d'ailleurs, poursuit son propre agenda²⁴. On peut résumer à trois ses grandes priorités : 1) établir des règles plus claires en matière de commerce et d'investissement ; 2) élargir ses relations commerciales avec l'Amérique latine ; et 3) faire valoir les intérêts du Canada et imprimer ses propres valeurs dans les institutions d'une communauté des Amériques en construction²⁵. D'où d'ailleurs le rôle très actif qu'il joue, à côté des États-Unis et du Mexique, dans ces négociations, sa forte implication dans plusieurs dossiers (la démocratie et les droits de la personne en particulier), sa présence marquée dans les institutions panaméricaines (à l'OEI principalement), et aussi le rôle d'intermédiaire qu'il cherche à établir entre les principaux protagonistes, les États-Unis et le Brésil en particulier.

Parallèlement, le Canada se dotera, en 1997, d'une nouvelle stratégie pour l'Amérique latine, une région qui offre, aux yeux du gouvernement,

21. On peut résumer celui-ci par trois concepts clés : 1) consultation permanente avec le secteur privé pour la définition des priorités ; 2) information, qu'il s'agit de diffuser largement et de mettre rapidement à la disposition des entreprises ; et 3) sensibilisation de ces dernières aux perspectives commerciales offertes par l'ouverture et la globalisation des marchés. (Canada, Team Canada/Équipe Canada, *Canada's International Business Strategy*, 1996-1997, Ottawa, 1995).
22. On trouvera un aperçu de cette stratégie, du moins dans sa dimension commerciale, dans le document préparé sur le Mexique, *Mexico Trade Action Plan*, Department of Foreign Affairs and International Trade, Mexico and Inter America Division, Team Canada, 1998.
23. Dans le domaine de la promotion et de la protection de l'investissement étranger, le Canada a négocié 23 accords, cinq sur le modèle OCDE et 18 sur le modèle ALENA, dont huit avec des pays de l'hémisphère (Barbades, Venezuela, Trinité-et-Tobago, Équateur, Panama, Uruguay, Costa Rica et Salvador).
24. Voir Paula WINOCUR, « La zone de libre-échange des Amériques : de nouvelles relations interaméricaines ? », GRIC, *Continentalisation*, Cahiers de recherche, 00-07, juin 2000, Montréal. [<http://www.unites.uqam.ca/gric>]
25. Dans le document *Ouverture sur le monde : Priorités du Canada en matière d'accès aux marchés internationaux, 2001*, il est rappelé à propos de la ZLEA, que le Canada, « en participant aux négociations sur le commerce, a l'occasion de tirer avantage de l'économie mondiale, tout en protégeant ses intérêts nationaux. Lors de ces négociations, le Canada fait la promotion des valeurs et des principes démocratiques qui définissent notre pays ». Sur le plan commercial, le Canada a cinq objectifs : la baisse des tarifs douaniers, l'élimination des subventions à l'exportation agricole, l'ouverture accrue des marchés des services, la protection de la propriété intellectuelle et l'établissement d'un mécanisme de règlement des différends régional.

beaucoup d'opportunités commerciales mal exploitées par les entreprises canadiennes. Le document stratégique pour l'Amérique latine, *Latin America and Caribbean Regional Strategy*²⁶, identifie trois grandes priorités, qui ne diffèrent guère de celles que nous venons de voir, soit 1) le renforcement de la règle de droit et de la transparence dans les relations commerciales ; 2) l'accès élargi et sécuritaire aux marchés du reste du continent ; et 3) la participation active du Canada à la construction des nouvelles institutions régionales de manière à y faire valoir les valeurs et les intérêts du Canada²⁷.

On remarquera simplement que l'engagement nouveau du Canada dans la région ne se démarque guère des engagements pris ailleurs, sauf sur deux points. D'une part, le Canada est devenu beaucoup plus conscient qu'il ne l'était auparavant des réalités latino-américaines et des intérêts qui sont les siens dans l'hémisphère. Et d'autre part, il ressort également que le Canada n'entend pas laisser les États-Unis déterminer seuls les valeurs et les principes sur lesquels vont être construites les futures institutions de la zone de libre-échange des Amériques.

C — Le Mexique, partenaire stratégique du Canada

Le Mexique occupe une place particulière dans la stratégie hémisphérique du Canada²⁸. D'une part, le Canada entretient avec ce pays des relations beaucoup plus étroites qu'avec tout autre pays de l'Amérique latine et des Caraïbes²⁹. D'autre part, l'ALÉNA a permis le développement d'un nouveau partenariat avec le Mexique, un acteur important et influent dans les Amériques, qui répond à une triple préoccupation : 1) consolider la relation commerciale

26. MAECI, Ottawa, novembre, 1997.

27. JOEL MONFILS, MARTIN ROY, GORDON MACE et JEAN-PHILIPPE THÉRIEN, « Le Canada et la ZLEA : Réflexions sur les stratégies », *Canadian Foreign Policy / La Politique Étrangère du Canada*, 1999, vol. 7, n° 2, winter, pp. 57-72. Voir également Canada, Government Response to the report of the Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade, *The Free Trade Area of the Americas : Towards a Hemispheric Agreement in the Canadian Interest*, Ottawa, 1999.

28. Voir notamment les travaux de MARIA-TERESA GUTIÉRREZ-HACES, « Canada-México : The Neighbour's », dans S. RANDALL and H. KONRAD (dirs.), *NAFTA in Transition*, Calgary, University of Calgary Press, Canada, 1996 ; et MARIA-TERESA GUTIÉRREZ-HACES (dir.), *Canadá Un Estado Posmoderno*, México, Plaza y Valdés y El Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional, Gobierno de Canadá, 2000.

29. En témoignent les rencontres et visites, officielles ou non, qui sont devenues plus fréquentes et plus régulières. Mentionnons à titre d'exemple les visites officielles du président Zedillo au Canada en 1996 et du premier ministre Jean Chrétien au Mexique en 1997 et 1998, les rencontres en marge des réunions internationales (OEA, APEC, Sommets des Amériques), la mission d'Équipe Canada au Mexique en 1998 avec à sa tête le Gouverneur général, les rencontres ministérielles et interministérielles, dans le cadre des travaux de la Commission de l'ALÉNA et du Comité ministériel mixte Canada-Mexique notamment, ou encore les déplacements officiels des premiers ministres provinciaux ou des gouverneurs des États. Les rencontres sont devenues aussi plus techniques et impliquent de plus en plus les acteurs non étatiques (entreprises, ONG, universités, etc.). Le champ des sujets abordés s'est aussi élargi et une attention plus grande est maintenant accordée au suivi des dossiers et à la mise en œuvre des mesures et dispositions adoptées dans le cadre de plans d'action conjoints.

et élargir le dialogue entre les deux pays dans un climat de meilleure compréhension mutuelle³⁰; 2) mieux se démarquer des États-Unis sur certains dossiers sensibles (la culture, l'immigration par exemple), même si, sur le fond, les positions du Canada en matière de commerce se rapprochent sensiblement de celles des États-Unis³¹; 3) défendre avec le Mexique des positions communes sur des sujets d'intérêt commun, dans le dossier des Amériques tout d'abord, mais également dans d'autres forums internationaux³².

Les deux pivots institutionnels de la relation de coopération Canada-Mexique sont la Commission de l'ALÉNA et le Comité ministériel mixte Canada-Mexique³³. Le point tournant dans la relation Canada-Mexique fut sans doute la visite du président Zedillo au Canada en juin 1996, visite au terme de laquelle fut adoptée une Déclaration d'objectifs pour les relations Canada-

30. Comme le dira l'ancien ministre du Commerce international, S. Marchi, avant l'ouverture de la 13^e réunion du Comité ministériel mixte, « Le Canada veut chercher avec le Mexique, un interlocuteur clé de l'hémisphère, des moyens d'unir leurs efforts pour libéraliser encore davantage le commerce dans un contexte d'élargissement des valeurs communes. » (16 février 1999). [http://www.dafait-maeci.gc.ca/francais/news/press_releases/99_press_029-f.html]

31. Cette approche rejoint sensiblement celle du Mexique, qui poursuit plus ou moins les mêmes objectifs que le Canada et, comme celui-ci, multiplie les initiatives sur la scène internationale tout en cherchant à ménager la relation stratégique qu'il a nouée avec les États-Unis grâce à l'ALÉNA. Ainsi, tout comme le Canada, le Mexique a, depuis le début des années 1990, multiplié les initiatives diplomatiques sur le front commercial. En témoigne le grand nombre d'accords commerciaux et d'ententes économiques et financières signés. Mentionnons l'entrée en vigueur des accords de libre-échange avec le Chili (1992), avec le Venezuela et la Colombie (G-3, 1995), avec le Costa Rica (1995), le Nicaragua (1998), la Bolivie (1995), Israël (2000), l'Union européenne (2000), l'AELE (2001), le triangle du Nord (Honduras, Guatemala et Salvador, 2001), sans oublier ceux qui sont envisagés avec les pays des Caraïbes, de nouveaux partenaires centro-américains (dont le Belize et le Panama, dans le cadre du Plan « Puebla-Panama »), le Cône Sud (Brésil et Argentine, Pérou, Équateur), le Japon et Singapour. Le Canada a, de son côté, des accords de libre-échange avec le Chili (1996) et le Costa Rica (2001). Des négociations ont été notamment amorcées avec l'Amérique centrale (Salvador, Guatemala, Nicaragua et Honduras), ainsi qu'avec les pays de l'AELE, pendant que des consultations sont également en cours avec la Communauté des Caraïbes et Singapour, pour ne mentionner que ces quelques exemples.

32. Il est intéressant de relever que la convergence de vue entre le Canada et le Mexique porte sur bien des dossiers. Ainsi par exemple, alors que l'intégration économique s'accompagne d'une dollarisation *de facto*, le gouverneur de la Banque du Mexique, Guillermo Ortiz, n'a pas manqué de souligner lors d'un débat sur la dollarisation au FMI, la convergence de vue entre le Canada et le Mexique en matière de changes et les avantages que tous deux tiraient du système de change flexible à commencer sur le plan de l'indépendance monétaire et face aux chocs extérieurs. Voir IMF Economic Forum, *Dollarization: Fad or Future for Latin America*, 24 juin 1999.

33. La Commission de l'ALÉNA, où siègent les ministres du Commerce des trois pays signataires, a pour mandat de veiller à l'application de l'accord, voire d'en accélérer la mise en œuvre, d'aider au règlement des différends commerciaux, d'élargir les négociations à de nouveaux domaines, et de surveiller le travail des comités, groupes de travail et organes auxiliaires de l'ALÉNA. Forum de coopération, de discussions et d'échanges interministériels, le Comité ministériel mixte Canada-Mexique, créé en 1968, se réunit maintenant depuis 1990 sur une base régulière, aux 12-18 mois environ, en alternance dans l'un et l'autre pays. Y sont abordées toutes les questions politiques ou autres d'intérêt commun.

Mexique accompagnée d'un Plan d'action³⁴. Le plan vise à élargir et à approfondir une relation fondée sur les liens géographiques et commerciaux, dans trois directions : le dialogue politique, le dialogue social et le commerce et l'économie³⁵. À ces directions, il faudrait aussi ajouter l'environnement, les communications, la culture, la science et la technologie, et d'autres thèmes comme l'agriculture, le tourisme, les finances, les statistiques, etc.

Sans être aussi profonde que la relation qui unit le Canada aux États-Unis, la relation bilatérale Canada-Mexique n'en est pas moins engagée dans une forme de coopération intergouvernementale qui vise tout autant à faire converger et à harmoniser les politiques publiques des deux pays, voire à régler différends et contentieux, qu'à rapprocher les points de vue et à développer des positions communes, vis-à-vis des États-Unis, des grandes institutions internationales (à l'OMC et à l'OEI en particulier), et du projet des Amériques, notamment. Il est significatif de relever à cet égard que plus d'une cinquantaine d'ententes bilatérales, de toute nature, dont plus de 40 ont été signées depuis 1990, régissent les relations entre les deux pays. En ce sens, on peut dire que si l'ALÉNA est devenu un puissant moteur de convergence économique entre les États-Unis, le Canada et le Mexique, il a aussi eu pour effet d'impulser l'amorce d'une convergence politique, pour le moment encore timide mais qui n'en témoigne pas moins d'une certaine réalité, à savoir qu'est en train d'émerger une communauté nord-américaine à la construction de laquelle le Canada entend collaborer activement.

Cela dit, trois remarques s'imposent cependant. Tout d'abord, le développement de cette relation privilégiée entre le Canada et le Mexique se fait en marge de celles qui unissent ces deux pays aux États-Unis. Dans un contexte géopolitique et économique où rien ne peut se faire sans eux, il est difficile de développer des relations étroites sans passer par leur intermédiaire, aussi indirect soit-il parfois. Ni le Canada ni le Mexique ne peuvent oublier non plus que, pour leurs entreprises et leur économie, ce sont les États-Unis qui sont le principal marché, le principal fournisseur, la principale source de capitaux et le principal réservoir de technologies³⁶.

Ensuite, le commerce (et son rapport à la croissance) demeure la pierre angulaire de cette relation. Il n'y a pas de projet d'aller, comme en Europe, au-

34. Orienté sur la convergence, la coïncidence et la complémentarité, ce Plan d'action a été depuis lors révisé et élargi à plusieurs reprises, suite notamment aux 12^e et 13^e réunions du Comité interministériel mixte (décembre 1996 et février 1999). Les principes généraux restent toutefois inchangés.

35. Nouvelles directions : Déclaration d'objectifs et Plan d'action Canada-Mexique 1999. [<http://www.dfait-maeci.gc.ca/mexico/finald-f.asp>]

36. À cet égard, les chiffres parlent d'eux-mêmes : en 1999, les échanges de marchandises entre le Canada et les États-Unis se sont élevés à environ 570 milliards \$ Can., pour environ 11 milliards \$ Can. d'échanges entre le Canada et le Mexique. Les investissements directs américains au Canada s'élevaient, en 1998, à 147 milliards \$ Can., pour 464 millions \$ Can. d'investissements en provenance du Mexique. Quant aux investissements directs canadiens, ils atteignaient 126 milliards \$ Can. aux États-Unis, mais à peine 2,2 milliards \$ Can. au Mexique.

delà de la simple coopération intergouvernementale, à l'exception de certains domaines très spécifiques. Malgré les réformes entreprises et la libéralisation des échanges, le Mexique et le Canada ont des cultures, des traditions et des règles en matière d'affaires fort différentes. La distance culturelle entre les deux pays demeure très grande, beaucoup plus grande qu'elle ne l'est entre les États-Unis et le Canada. Plus fondamentalement, même si d'importants efforts sont consentis de part et d'autre pour élargir la coopération à d'autres niveaux qu'économiques, favoriser le rapprochement des cultures et faire davantage participer les acteurs non gouvernementaux, le dialogue politique, social, culturel et scientifique qui s'est établi entre les deux pays, s'inscrit en marge du dialogue économique et commercial³⁷. Sans être vide de sens, la notion de Communauté nord-américaine manque tout au moins de contenu, du moins pour le moment.

Enfin, on ne peut pas non plus mésestimer le fait que, par-delà de nombreux intérêts communs, le Mexique est une économie émergente, avec un PIB *per capita* (PPP) trois fois moins élevé que celui du Canada et près de quatre fois moins élevé que celui des États-Unis. L'écart est plus élevé encore lorsque nous prenons le PIB en dollars courants. Il est près de plus de cinq fois moins élevé que celui du Canada et près de huit fois moins élevé que celui des États-Unis. En fait, l'ALÉNA est un espace économique hétérogène, marqué par une double asymétrie : d'un côté, par celle qui caractérise les relations entre les États-Unis et ses deux partenaires commerciaux, et de l'autre, par celle qui tient au fait que l'accord lie deux pays développés à un pays encore en développement. Il n'est d'ailleurs pas inintéressant de relever que les questions sociales, et surtout les questions migratoires, ont été laissées volontairement de côté au moment de négocier l'ALÉNA. Les raisons politiques ont primé, mais si la priorité a été donnée aux questions commerciales, il n'en demeure pas moins que l'argument avancé, selon lequel le développement du libre-échange devait à la fois réduire les flux migratoires et réduire les inégalités sociales, demande encore à être vérifié³⁸.

En somme, si les relations de coopération entre le Canada et le Mexique ont connu d'importants développements depuis le milieu des années 1990, et sont aujourd'hui beaucoup plus poussées qu'elles ne l'étaient avant l'ALÉNA,

37. Sur les dimensions culturelles de l'intégration, voir notamment Ronald INGLEHART, Miguel BASANEZ, and Neil NEVITTE, *Convergencia en Norteamérica, comercio, política y cultura*, Mexico, Siglo XXI, 1994. La recherche actuelle sur les dimensions sociales de l'intégration économique nord-américaine a principalement abordé la question des réseaux sociaux bilatéraux entre les États-Unis et le Mexique, et leur éventuelle expansion depuis l'entrée en vigueur de l'ALÉNA. Voir notamment les travaux de Jonathan Fox, de l'Université de Californie à Santa Cruz, dont J. Fox, « Assessing Binational Civil Society Coalitions, Lessons from the Mexican US Experience », texte présenté au colloque du Latin American Studies Association (LASA), 16 et 17 mars 2000. Voir aussi, sur la collaboration binationale en matière syndicale, les travaux récents de K. MIDDLEBROOK et de W. CORNELIUS du Centre d'études États-Unis/Mexique de l'Université de Californie à San Diego.

38. Voir à ce sujet, OCDE, *Migration, Free Trade and Regional Integration in North America*, Paris, 1998.

celles-ci demandent à mûrir un peu plus et à sortir davantage des sentiers battus que ce n'est le cas encore pour le moment, pour que l'on puisse voir en elles la base d'un réel partenariat entre deux pays qui, pour avoir de multiples intérêts communs, restent plus éloignés que proches l'un de l'autre, à commencer dans les dossiers que nous venons d'évoquer. Voyons maintenant si, d'un point de vue strictement d'affaires, ce partenariat a tenu ses promesses.

II – Les relations économiques entre le Canada et le Mexique

L'ALÉNA est venu créer une situation nouvelle qui rend difficile l'analyse des relations économiques entre le Canada et le Mexique. En effet, même si les échanges entre ces deux pays et les États-Unis ont toujours été importants, avec la création d'un espace économique unifié, c'est une nouvelle dynamique intégrative qui a été enclenchée. L'impact du libre-échange ne vient pas tant de l'élimination rapide des tarifs douaniers, qui étaient déjà fort bas (pour ne pas dire à peu près inexistantes entre les États-Unis et le Canada), que 1) de l'élimination de nombre de restrictions quantitatives ou réglementaires jusqu'à imposées au commerce et à l'investissement ; 2) de l'élargissement des conditions d'accès aux marchés, de la protection désormais accordée à l'investisseur et à son investissement ; 3) de l'établissement d'un mécanisme de règlement des différends ; et, 4) de l'adoption de critères sur les règles d'origine.

L'augmentation spectaculaire du commerce intra-ALÉNA a été l'effet le plus visible du libre-échange, à la plus grande satisfaction des trois pays d'ailleurs, mais ce n'est pas tant cela qui est important que les changements d'ordre qualitatif qu'a entraînés la mise en œuvre de l'ALÉNA. Tout d'abord, un plus grand climat de confiance et de transparence s'est instauré dans les relations d'affaires à l'intérieur de la zone. Ensuite, par son contenu normatif, l'ALÉNA (et avant lui l'ALÉ) a créé un environnement économique extrêmement favorable à l'investissement, à la production et au commerce intra-ALÉNA, peut-être même au détriment des échanges avec les pays tiers. Enfin, la marge de manœuvre des entreprises s'en est trouvée considérablement élargie, favorisant ainsi la réorganisation des activités à l'intérieur de la zone, avec, en retour pour les économies et les secteurs concernés, l'émergence de nouvelles spécialisations, factorielles et intra-branches.

L'ALÉNA a, en fait, créé un environnement entièrement nouveau dans les processus intégratifs en Amérique du Nord, favorisant le passage d'une intégration jusque-là en surface, centrée principalement sur le commerce bilatéral et l'investissement sur place, à ce que certains auteurs appellent une intégration en profondeur, centrée de plus en plus à l'intérieur de la zone sur une organisation de la production en réseaux et filières et le développement d'un commerce intra-branche et intra-firme.

On n'oubliera toutefois pas pour autant que les relations triangulaires restent profondément marquées par l'effet d'attraction qu'exerce sur l'économie de ses deux voisins l'économie américaine, véritable centre de gravité de cet espace nord-américain. Ni, par ailleurs, que les entreprises américaines, par

leurs réseaux à la fois fort étendus et fort développés, sont au cœur même de ce nouveau modèle d'intégration en émergence. La polarisation accrue des échanges sur les États-Unis dans la zone ALÉNA n'a toutefois pas nui, au contraire, au développement des affaires entre le Canada et le Mexique, mais celles-ci restent néanmoins en marge de celles que l'un et l'autre développent maintenant avec les États-Unis. Les deux pays trouvent également leur compte dans ce nouveau modèle d'intégration, le Mexique sans doute bien davantage que le Canada, mais la forme et l'orientation que prend cette intégration échappent en grande partie désormais aux pouvoirs publics.

Nous reprendrons ces différents points dans cette partie, en abordant dans un premier temps, ce que nous pouvons appeler le nouveau triangle des relations économiques entre le Canada, les États-Unis et le Mexique puis, dans un deuxième temps, la place que le Canada et le Mexique cherchent à prendre à l'intérieur de ce triangle à travers leur nouveau partenariat.

A — Le triangle États-Unis/Canada/Mexique

Trois traits caractérisent les économies canadienne et mexicaine à l'intérieur du triangle nord-américain. Elles sont très ouvertes sur l'extérieur, très liées à l'économie américaine et fortement intégrées aux réseaux des firmes multinationales. Voyons ce qu'il en est des tendances.

Ouverture et transnationalisation

Trois indicateurs ont été retenus : la part des exportations et des importations dans le PIB, la part des investissements directs étrangers dans le PIB, et l'indice de transnationalisation des Nations Unies.

Le tableau 1 récapitule les données pour le commerce et les investissements. Il montre clairement l'importance grandissante prise dans l'économie par le commerce international et les investissements étrangers ; et ce, pour les trois pays³⁹.

La croissance des échanges internationaux a en effet été extrêmement vigoureuse dans les trois pays de l'ALÉNA pendant les années 1990. Pour les exportations : de 14,1 % en moyenne par année, entre 1990 et 1998, pour le Mexique, de 7,1 % pour les États-Unis et de 6,7 % pour le Canada. Pour les importations : de 15,8 % par année pour le Mexique, de 7,8 % pour les États-Unis et de 6,7 % pour le Canada⁴⁰. Dans les trois pays, l'orientation vers l'exportation et la pénétration des importations ont augmenté de manière phénoménale tout au long des années 1990, touchant à peu près tous les secteurs d'activité économiques. Le rapport des exportations de biens et

39. Le libre-échange n'est pas le seul facteur à avoir contribué à cet état de fait, mais, tout comme en Europe, l'ALE puis l'ALÉNA ont largement contribué à créer un environnement économique favorable aux échanges et à l'investissement, deux objectifs recherchés et atteints par le Canada et le Mexique dans leurs négociations commerciales avec les États-Unis.

40. Source : *World Trade Organization*.

services au PIB a, dans les trois pays, littéralement bondi pendant ces années, pour s'établir, en 2000, à plus de 45 % du PIB pour le Canada, à plus de 31 % pour le Mexique et à près de 11 % pour les États-Unis.

Au niveau des investissements également, les résultats sont indéniables. Entre 1990 et 1999, les États-Unis ont concentré à eux seuls plus du quart de tous les flux d'investissements directs étrangers dans le monde ; le Canada et le Mexique, 2,5 % environ⁴¹. À lui seul, le Mexique a concentré le quart de tous les investissements directs destinés à l'Amérique latine entre 1989 et 1999, à égalité d'ailleurs avec le Brésil⁴². Il concentrait en 1980, 1,7 % de tous les investissements directs dans le monde ; en 1999, ce pourcentage était de 2,5 % (1990 : 1,9 %)⁴³.

Le Mexique a aussi vu sa part dans les investissements américains à l'étranger progresser, celle-ci passant, entre 1989 et 1999, de 2,2 % à 2,8 % du stock total⁴⁴. À l'inverse, le Canada a vu la sienne continuer de baisser, pour passer de près de 16 % du total à 10,6 % entre ces deux années. Une étude d'Industrie Canada⁴⁵ montre que, depuis 1985, la part du Canada dans le stock total des investissements directs étrangers en Amérique du Nord, n'a, elle aussi, cessé de baisser. Elle est passée de 26 % environ du total en 1985 à 13,6 % en 1998. Entre 1990 et 1998, la diminution a été de 7,6 points de pourcentage et plus de 90 % de cette diminution est imputable à la réduction de la part d'investissements reçus par le Canada en provenance des États-Unis.

Cela dit, avec un stock d'investissement direct étranger chez lui s'élevant en 1998 à près de 24 % du PIB et des investissements directs à l'étranger se montant à près de 27 % du PIB, le Canada est l'un des pays de l'OCDE les plus orientés vers l'extérieur dans ce domaine. On remarquera d'ailleurs au tableau 1 que, malgré la forte augmentation des investissements au Mexique ces dernières années, le Canada demeure malgré tout des trois pays celui dont l'économie dépend le plus de l'investissement étranger, et ce, dans les deux sens. Depuis 1996, les investissements directs canadiens à l'étranger sont même devenus plus importants que les investissements de l'étranger au Canada.

Des données complémentaires, se rapportant au PIB du pays concerné, les exportations vers les deux autres et les importations en provenance des deux autres, nous permettent d'avoir une vue un peu plus précise de l'importance que représente le commerce triangulaire pour chacune des trois économies et d'ajouter deux constats aux remarques précédentes. Tout d'abord, mesurée en pourcentage du PIB, l'intensité des échanges entre les trois pays révèle des contrastes importants. Dans les trois cas, le commerce triangulaire a gagné en importance, mais alors que le rapport des exportations vers le Canada et le

41. United Nations, UNCTD, *World Investment Report*, 1999.

42. CEPAL, *Balance preliminar de las economias de América latina y el Caribe*, dec. 1999. Voir également, ECLAC, *Foreign Investment in Latin America and the Caribbean*, 1999.

43. United Nations, UNCTD, *World Investment Report*, 1999.

44. Bureau of Economic Analysis, *Survey of Current Business*.

45. Team Canada, *The Trade and Investment Monitor*, 1999-2000, op. cit., p. 29.

Mexique est passé de 1,9 % à 2,7 % du PIB, entre 1990 et 1998 aux États-Unis, et le rapport des importations en provenance de ces deux pays de 2,1 % à 3,2 %, le rapport au PIB des exportations vers les États-Unis est passé, pendant la même période, de 16,2 % à 30,3 % du PIB dans le cas du Canada et de 7,2 % à 24,9 % dans le cas du Mexique, tandis que le rapport au PIB des importations en provenance des États-Unis est passé, pour le Canada, de 12,9 % à 22,4 % et de 7,6 % à 22,5 %, pour le Mexique⁴⁶.

Tableau 1
Commerce et investissements directs étrangers
États-Unis, Mexique et Canada
En pourcentage du PIB, années choisies

	Commerce (biens et services)									
	Exportations					Importations				
	1980	1985	1990	1995	1998	1980	1985	1990	1995	1998
Canada	28,2	28,2	26,1	37,3	41,2	26,4	25,8	26,0	34,2	39,2
États-Unis	10,0	7,1	9,4	10,9	11,0	10,7	10,2	10,7	12,3	12,9
Mexique	11,6	17,1	18,6	31,2	31,2	14,2	12,9	19,8	18,7	33,3
	Stocks d'investissement									
	Entrées					Sorties				
	1980	1985	1990	1995	1998	1980	1985	1990	1995	1998
Canada	nd	nd	19,9	21,5	23,9	nd	Nd	14,9	20,6	26,9
États-Unis	nd	nd	7,2	7,7	9,5	nd	Nd	7,9	10,0	11,5
Mexique	nd	nd	8,5	14,4	14,3	nd	Nd	0,2	1,4	1,4

Sources : Nations Unies, *World Investment Report*, 1999 ;

FMI, *Direction of Trade Statistics and World Economic Outlook Database*.

Ensuite, bien qu'ils aient également progressé, les échanges entre le Canada et le Mexique restent limités et d'importance marginale pour l'économie de ces deux pays. Ainsi, les exportations canadiennes vers le Mexique représentent à peine, en 1998, 0,1 % du PIB du Canada, et les importations en provenance de ce pays ne dépassent pas les 0,8 %. Vues du Mexique, les exportations vers le Canada représentent moins de 0,7 % du PIB, et les importations en provenance de ce pays atteignent 0,6 %.

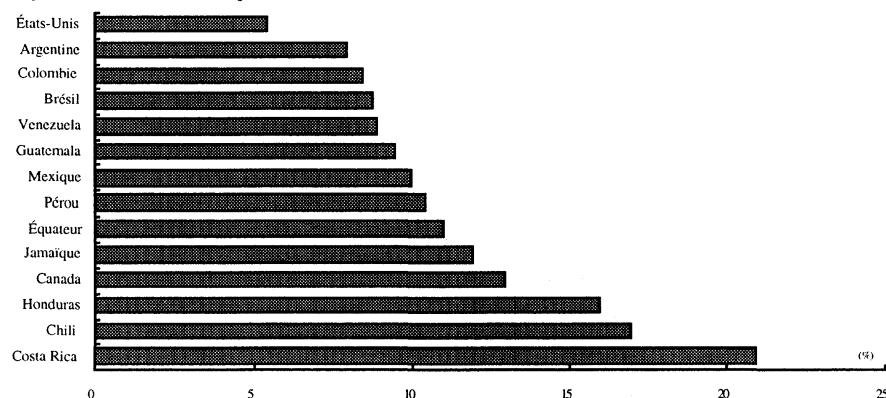
Il est possible d'avoir une meilleure idée du degré d'intégration d'une économie aux réseaux des firmes transnationales grâce à l'indice de transna-

46. Selon les données du FMI, *Direction of Trade Statistics* ; *World Economic Outlook Database*.

tionalisation⁴⁷. Le graphique 1 présente cet indice pour un certain nombre de pays de l'hémisphère occidental. Il montre que, des trois pays, l'économie des États-Unis est celle qui est la moins intégrée aux réseaux des firmes transnationales, et l'économie du Canada celle qui l'est le plus. Précisons toutefois que l'indice ne fait que montrer le degré de dépendance d'une économie vis-à-vis des transnationales étrangères et non l'importance que représentent pour son économie les activités à l'étranger de ses propres transnationales.

Graphique 1
Indice de transnationalisation, 1996

Pays choisis de l'Hémisphère occidental



Source : Nations Unies, *World Investment Report*, 1999.

Commerce et investissements croisés

L'augmentation du commerce intra-régional, plus particulièrement du commerce entre les États-Unis et ses deux voisins immédiats, est une seconde grande tendance qui se dégage des données du commerce. Ces liens bilatéraux ont toujours été étroits. Toutefois, l'augmentation des échanges a été beaucoup plus importante que la plupart des études, réalisées au moment de la signature des deux accords de libre-échange, ne le prévoyaient. Les investissements croisés entre les trois pays ont aussi augmenté. Mais alors que la part des États-Unis dans les investissements étrangers reste très forte au Mexique, elle tend à baisser au Canada, tant pour les entrées que pour les sorties. Voyons ce qu'il en est.

47. Quatre indicateurs sont retenus aux fins de sa construction : les entrées d'investissements directs en pourcentage de l'investissement total pendant les trois dernières années ; le stock d'investissement direct étranger en pourcentage du PIB ; la valeur ajoutée des filiales étrangères en pourcentage du PIB ; et l'emploi dans les filiales étrangères dans l'emploi total. Voir à ce sujet, Nations Unies, *World Investment Report*, 1999.

Le commerce intra-régional des trois pays de l'ALÉNA représente près de 10 % du commerce mondial. Les exportations intra-régionales sont passées, entre 1990 et 1999, de 6,9 % à 10,4 % des exportations mondiales, et les importations, de 6,6 % à 10 % des importations mondiales⁴⁸. Ce commerce triangulaire représente actuellement plus de 50 % du commerce total de la région nord-américaine, contre 35 % environ au début des années 1980. Ces pourcentages doivent cependant être relativisés.

Malgré la forte progression de leurs échanges avec le Canada et le Mexique, les États-Unis présentent une balance commerciale beaucoup plus diversifiée sur le plan géographique que ce n'est le cas du Canada et du Mexique. Cela dit, pris ensemble, le Canada et le Mexique ont vu leur part dans les exportations américaines passer de 28,1 % à 37 % entre 1989 et 1999, et de 23,8 % à 29,8 % dans les importations⁴⁹. Parallèlement, la part des États-Unis est passée, entre ces deux dates, de 70 % à 82,7 % des exportations totales et de 68,2 % à 74,3 % des importations du Mexique, et de 70,7 % à 87,2 % des exportations totales et de 68,2 % à 74,3 % des importations totales du Canada⁵⁰.

Par ailleurs, et en ce qui concerne l'investissement étranger, tant au Mexique qu'au Canada, la part des États-Unis dans le stock d'investissement entrant a augmenté depuis l'ALÉNA⁵¹. Les données de Statistique Canada indiquent d'ailleurs que les États-Unis ont été à l'origine de plus de 70 % des entrées cumulatives nettes au Canada entre 1990 et 1998⁵². Il s'agit surtout de prises de contrôle. Dans la totalité des investissements étrangers reçus au Mexique, la part des IDE en provenance des États-Unis a légèrement décliné (de 62 à 60 % entre 1986 à 1997), et celle du Canada un peu augmenté (de 2,1 à 2,7 %, aux mêmes années), ce qui signifie notamment que le Mexique a amélioré sa position comme pays receveur d'investissements étrangers, et ce, notamment en attirant des capitaux provenant d'ailleurs que des États-Unis, dont l'Europe.

B — Les relations bilatérales Canada-Mexique

De l'ensemble des données précédentes, il ressort que, si l'image souvent utilisée du moyeu et des rayons pour les relations économiques entre les États-Unis et les autres pays du continent⁵³ reste toujours pertinente, il convient de tenir compte également du fait qu'une nouvelle dynamique intégrative,

48. Source : Organisation mondiale du commerce, mars 2000.

49. En 2000, les parts du Canada et du Mexique dans les exportations totales des États-Unis étaient de 18,8 % et 11,2 %, respectivement, et celles dans les importations de 22,9 % et 14,3 %.

50. Selon les données du FMI, *Direction of Trade Statistics ; World Economic Outlook Database*.

51. Selon les données de l'OCDE, *Mesurer la mondialisation, Le poids des multinationales dans les économies de l'OCDE*, Paris, 1999.

52. Statistique Canada, *Bilan canadien des investissements internationaux*, 2000, n° 67-202.

53. Ronald J. Wonnacott, « Trade and Investment in a Hub-and-Spoke System Versus a Free Trade Area », *The World Economy*, 1996, pp. 237-253.

entraînant réorganisations et restructurations des activités à l'échelle continentale, a été amorcée dans les Amériques. Et à cet égard, la mise en place de l'ALÉNA constitue bel et bien la première étape, sinon le point tournant, d'un processus qui ne peut aller qu'en s'approfondissant au fur et à mesure que, l'effet de domino⁵⁴ jouant en sa faveur, la libéralisation des échanges s'étend, que ce soit à travers le bilatéralisme, le multilatéralisme ou le régionalisme. C'est à la lumière de ces remarques que nous pouvons maintenant regarder de plus près les relations économiques bilatérales entre le Canada et le Mexique.

Tableau 2
Commerce entre le Canada et le Mexique
Comparaison des données statistiques de Statistique Canada et INEGI

	Statistique Canada		INEGI		Solde commercial		
	Exp.	Imp.	Imp.	Exp.	Stat. C.	INEGI	Δ
1993	826	3710	1500	1988	-2884	488	-2210
1994	1084	4525	2185	2034	-3441	-151	-2340
1995	1161	5353	1886	2716	-4192	830	-3467
1996	1259	6035	2385	2968	-4776	583	-3650
1997	1277	7022	2725	2985	-5745	260	-4297
1998	1467	7685	3400	nd	-6218	nd	-4285
1999	1612	9540	4379	nd	-7928	nd	-5161
2000	2032	12098	5965	nd	-10066	nd	-6133

Source : MAECI et Statistique Canada

Note : Δ : Solde : Exp (INEGI) – Imp. (Stat.Can.)

Les tendances du commerce et de l'investissement

Le commerce entre le Canada et le Mexique était de peu d'importance avant les années 1980. Comme nous l'avons dit plus haut, les années 1980 marquent un premier tournant dans les relations commerciales entre les deux pays. Le commerce s'accroît rapidement et le solde de la balance commerciale,

54. Voir Richard E. BALDWIN, « The Causes of Regionalism », *The World Economy*, vol. 20, n° 7, novembre 1997, pp. 865-888; Richard E. BALDWIN, « A Domino Theory of Regionalism », National Bureau of Economic Research, *Working Papers*, n° 4 465, Cambridge.

qui affichait jusque-là un léger excédent, devient déficitaire⁵⁵. Ces relations vont prendre un nouveau tournant dans les années 1990. L'ALÉNA et les réformes économiques ont permis au Canada d'élargir son accès au Mexique dans des secteurs jusque-là protégés, le secteur financier et celui des télécommunications en particulier⁵⁶. Un climat de confiance plus grand s'est établi, beaucoup plus favorable au commerce et aux investissements que ce n'était le cas auparavant.

Si l'on assiste à une croissance spectaculaire des échanges entre les deux pays depuis l'ALÉNA, de 13,8 % en moyenne entre 1993 et 2000 pour les exportations canadiennes vers le Mexique et de 18,3 % pour les importations, on notera que ceux-ci demeurent malgré tout modestes, les exportations vers le Mexique représentant à peine 0,5 % des exportations totales du Canada. Actuellement, le Canada se classe au deuxième rang pour les marchés d'exportation du Mexique, devant l'Allemagne et le Japon, et au quatrième rang pour l'origine des importations, derrière ces deux pays, et bien entendu les États-Unis. De son côté, le Mexique se classe au douzième rang parmi les marchés d'exportations du Canada et au troisième rang parmi ses fournisseurs. Il est le principal pays de destination des exportations canadiennes en Amérique latine, devant le Brésil, le Chili et l'Argentine.

Jetons maintenant un coup d'œil sur les investissements.

On estime à environ 47,5 milliards de dollars canadiens le stock total des investissements directs canadiens en Amérique latine, contre 124,3 milliards aux États-Unis (1999). Près de 60 % de ces investissements sont cependant localisés dans les paradis fiscaux de la Barbade, des Bahamas et des Bermudes. Avec 4,6 milliards de dollars d'investissements, le Chili reste, en dehors des paradis fiscaux, la principale destination des investissements canadiens dans cette partie des Amériques, devant le Brésil (3,1 milliards), le Mexique (2,8 milliards) et l'Argentine (2,3 milliards). L'Argentine a même vu sa part

55. Le transit d'une grande partie du commerce par les États-Unis complique l'analyse des données. Des écarts importants existent entre les données de Statistique Canada et celles de l'INEGI. Les chiffres mexicains sont beaucoup plus importants que les chiffres canadiens pour les exportations, et vice versa pour les importations. Le solde de la balance montre également des écarts fort importants, avec un déficit qui se creuse lorsque nous prenons les chiffres de Statistique Canada et un déficit plus ou moins stable lorsque nous prenons ceux de l'INEGI. Cette question a été abordée dans le cadre des relations bilatérales entre les deux pays. Actuellement, les deux organismes de statistiques travaillent au rapprochement des données. En attendant d'avoir des données plus exactes, voyons néanmoins ce qu'il en est des relations commerciales entre les deux pays.

56. La crise du peso de 1994 a eu pour effet d'accélérer l'ouverture du marché financier mexicain. Les acquisitions étrangères ont été nombreuses dans le secteur bancaire. Deux banques canadiennes, la Banque Scotia (*Scotia Bank*) et la Banque de Montréal (*Bank of Montreal*) sont maintenant présentes au Mexique. La Banque Scotia a fait l'acquisition de GF Inverlat en 1996 et la Banque de Montréal a acquis, en 1995, 20 % du Capital de *Bancomer*.

augmenter plus rapidement entre 1990 et 1998 que celle du Mexique⁵⁷. Bien que les données soient, pour des raisons évidentes, sujettes à caution, on estime néanmoins à 3 milliards de dollars canadiens le montant des investissements en provenance d'Amérique latine au Canada. Le Mexique arrive en tête, avec 1 milliard de dollars environ, devant le Brésil, 0,4 milliard de dollars.

Si nous nous tournons maintenant du côté du Mexique, on notera qu'entre 1994 et 1998, les investissements canadiens ont compté pour à peine 4 % des investissements étrangers totaux dans ce pays, ce qui place le Canada loin derrière les Pays-Bas, le Royaume-Uni et l'Allemagne, et encore plus loin des États-Unis responsables de 60 % des investissements directs étrangers⁵⁸. Sur le plan des stocks, la part du Canada dans les investissements directs étrangers était en 1998 de 2,7 %, en progression par rapport à 1990 (1,4 %). Avec 60 % du total, les États-Unis restent, de loin, le principal investisseur au Mexique. Néanmoins, le Canada est devenu le quatrième investisseur au Mexique, alors qu'il se situait au neuvième rang en 1993. Les investissements canadiens au Mexique sont surtout concentrés dans le secteur manufacturier, les services financiers et les mines, des activités pour l'ensemble concentrées dans le centre et la frontière nord du Mexique.

Il ressort des données, et le fait est indéniable, qu'il y a eu augmentation des échanges commerciaux et des investissements croisés entre le Canada et le Mexique depuis la mise en place de l'ALÉNA. Les liens économiques se sont donc resserrés, mais cela n'exclut toutefois pas le fait qu'en raison de l'application des règles d'origine, il ait pu y avoir certains effets de détournement de commerce. D'un autre côté, l'éloignement géographique et culturel d'une part, l'attraction du marché américain d'autre part, continuent de jouer en défaveur d'un développement plus important des échanges entre les deux pays. On peut se demander également de quelle nature sont les spécialisations qui accompagnent le développement de ces échanges.

La composition des échanges

Plusieurs constats d'ordre général peuvent être faits sur les changements structurels que connaît le commerce du Canada avec l'étranger⁵⁹. Tout d'abord, plusieurs études⁶⁰ tendent à montrer que le degré d'ouverture nette aux

57. Statistique Canada, *Bilan canadien des investissements internationaux*, 2000, Cat. 67-202. Voir également, Nipa BANERJEE, *Tendances récentes de l'investissement étranger direct : une comparaison entre le Canada et les États-Unis et le Mexique*, Ottawa, La Direction de l'analyse commerciale et économique, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, décembre 1997, Document de Référence, n° 2.

58. ECLAC, *Unit on Investment and Corporate Strategies*, janvier 2000.

59. Pour une synthèse de la littérature sur le Canada, voir Pierre-Paul PROULX, *Étude spéciale : Les effets de l'ALÉ et de l'ALÉNA sur les économies canadienne, québécoise et américaine*, Institut de la Statistique du Québec, 1999.

60. Richard DION, « Les tendances du commerce extérieur canadien », *Revue de la Banque du Canada*, hiver 1999-2000, pp. 31-45. Voir aussi J. S. LITTLE, « US Regional Trade with Canada during the Transition to Free Trade », *New England Economic Review*, Federal Reserve Bank of Boston, January-february 1996, pp. 3-21.

échanges, de même que le degré de spécialisation verticale⁶¹, ont augmenté dans toutes les industries, mais plus particulièrement dans les industries protégées et les industries à haute technologie. Elles montrent ensuite que si l'avantage comparatif domine pour les exportations dans les secteurs de base et pour les exportations hors-ALÉNA, la spécialisation verticale qui va de pair avec le développement du commerce intra-branche semble dominer dans les secteurs des matières et biens industriels, de l'automobile et des machines et équipements, de même que dans le commerce intra-ALÉNA, du moins avec les États-Unis. L'augmentation des importations et des exportations à fort contenu technologique est une autre tendance forte qui ressort des comptes extérieurs du Canada.

L'éloignement géographique et la concentration du commerce le long de la frontière américaine ne favorisent pas le développement du commerce intra-branche entre le Canada et le Mexique. L'avantage comparatif du Canada en ressources et celui du Mexique en main-d'œuvre orientent pour une grande part le commerce entre les deux pays. On notera néanmoins l'importance de deux secteurs dans ce commerce, celui de l'automobile et celui du matériel et de l'équipement électrique, deux secteurs qui ont la particularité d'être à la fois fortement transnationalisés et spécialisés. La progression des échanges bilatéraux dans ces deux secteurs confirme bel et bien la tendance à la spécialisation dans la zone ALÉNA, et donc l'importance grandissante du commerce intra-branche. Ce qui semble confirmer la tendance selon laquelle commerce, investissement et spécialisation intra-branche vont dans la même direction dans un contexte d'intégration en profondeur.

Le Canada exporte principalement vers le Mexique des pièces de véhicules, des produits agricoles (semences, fruits, légumes, produits laitiers, œufs), de la machinerie et du matériel électrique, des produits chimiques, de la pâte de bois, des produits de caoutchouc et de plastique, et des produits sidérurgiques. Il importe du matériel électrique, des pièces et des véhicules automobiles, des meubles, du pétrole et de l'équipement d'optométrie, des produits sidérurgiques et des produits textiles. Les produits agricoles occupent une place importante dans les exportations du Canada vers le Mexique, mais les exportations de produits manufacturés ont aussi tendance à progresser depuis 1995. Parallèlement, les produits manufacturés occupent une place beaucoup plus importante dans les importations en provenance du Mexique que dans celles en provenance des États-Unis. À titre informatif, entre les États-Unis et le Mexique, les biens échangés sont pratiquement les mêmes ; ils se concentrent en presque totalité dans le secteur manufacturier, se situant dans les catégories machineries et équipement et véhicules automobiles.

61. L'indice de spécialisation verticale mesure la part des produits importés par une industrie dans ses exportations.

Commerce et diversification des échanges

En s'engageant dans la voie du libre-échange avec les États-Unis, l'objectif principal visé par le Canada et le Mexique était de s'assurer un accès élargi et plus sécuritaire à leur principal marché. Il s'agissait aussi par là de créer un environnement plus favorable à l'investissement direct. Si cet objectif a été, comme le premier, atteint – du moins partiellement – pour le Canada, un autre objectif visé était d'augmenter leurs exportations sur les autres marchés internationaux grâce à une productivité et à une compétitivité accrues, le marché américain devant en quelque sorte jouer un rôle de tremplin et de levier pour une meilleure intégration dans l'économie mondiale.

Sur ce plan, les excellents résultats commerciaux affichés par le Canada et le Mexique sont trompeurs. Le libre-échange a, semble-t-il, surtout eu pour effet de favoriser la régionalisation des échanges. La vigueur et le dynamisme de l'économie américaine y sont sans doute pour beaucoup. Trois autres facteurs semblent avoir aussi joué : l'application des règles sur le contenu d'origine, le change qui est devenu extrêmement favorable au Canada et au Mexique, et les risques encourus par les industriels et les investisseurs qui sont moindres sur les marchés nord-américains que sur d'autres marchés. On peut néanmoins s'interroger, dans le cas du Canada, sur les reculs observés sur les marchés d'Europe et d'Asie, de même que sur les résultats fort mitigés de la stratégie de promotion des exportations et des investissements que s'est donnée le Canada, y compris au Mexique.

Le tableau 3 montre clairement que les trois pays de l'ALÉNA ont vu leur part dans le commerce mondial augmenter sensiblement, le Mexique et les États-Unis tout particulièrement. Toutefois, comme le montre la partie inférieure du tableau, une fois le commerce intra-ALÉNA enlevé, les choses ne se présentent pas sous un angle aussi favorable qu'il ne le paraît au premier abord : la part du Mexique dans les exportations mondiales de marchandises reste stable alors que celles des États-Unis et du Canada diminuent. De même, malgré la forte progression des échanges entre eux, les trois pays restent très tournés vers l'extérieur pour les importations, les États-Unis tout particulièrement, ce qui semble indiquer que les gains en compétitivité, importants pour le Mexique, ne sont pas suffisants pour permettre encore une consolidation des parts de marché dans la zone ALÉNA. Les indices d'intensité des échanges⁶² vont dans le même sens, ainsi que le montrent nos calculs pour les trois pays (tableau 4).

62. L'indice se définit comme le rapport de la part des exportations d'un pays dans les importations d'un autre pays à la part des exportations totales du pays considéré dans les importations mondiales. $I = (x_i/M_j)/(x_w/M_w)$, où i représente le pays en question, j le pays (ou le reste du monde) vers lequel les exportations sont destinées, et w le monde. x représente les exportations et m les importations.

Tableau 3
Parts des États-Unis, du Canada et du Mexique dans
le commerce mondial , 1990, 1995, 1999

	1990	1995	1999
Total	(en pourcentage)		
Exportations			
États-Unis	11,4	11,5	12,4
Canada	3,7	3,8	4,2
Mexique	1,2	1,6	2,4
Importations			
États-Unis	14,6	14,8	18,0
Canada	3,5	3,2	3,7
Mexique	1,2	1,5	2,5
Commerce intra-ALENA non inclus			
Exportations			
États-Unis	8,2	8,1	7,8
Canada	0,9	0,7	0,5
Mexique	0,4	0,2	0,4
Importations			
États-Unis	11,1	10,7	12,7
Canada	1,2	1,0	1,0
Mexique	0,4	0,3	0,6

Sources : OMC, FMI

Tableau 4
Indicateur d'intensité du commerce
États-Unis, Canada et Mexique

	1990	1995	1999
États-Unis			
Canada	6,1	6,7	6,5
Mexique	5,9	5,4	5,0
Autres	0,7	0,7	0,6
Canada			
États-Unis	5,2	5,4	4,8
Mexique	0,3	0,3	0,2
Autres	0,2	0,2	0,1
Mexique			
États-Unis	4,7	5,7	4,7
Canada	0,2	0,8	0,4
Autres	0,3	0,1	0,1

Note : Calculs des auteurs à partir de la banque de données de l'OMC.

Il est indéniable que l'ALÉNA a eu des effets sur la productivité⁶³ et la compétitivité de l'économie canadienne⁶⁴. Le commerce s'est aussi considérablement diversifié, la part des produits manufacturiers ainsi que celle des produits à forte et moyenne composition technologique progressant fortement dans le total des exportations. Ainsi, les produits de haute technologie ont représenté environ 30 % des exportations canadiennes en 2000, soit plus du double qu'en 1993 (14 %), les machines et matériel de bureau représentant maintenant un peu plus de 40 % de ces exportations⁶⁵. Néanmoins, sans aller jusqu'à la qualifier de « médiocre », comme l'avait fait l'OCDE dans son *Étude économique* du Canada de 1998, on peut dire que la performance structurelle du Canada est, en comparaison avec celles d'autres pays, des États-Unis notamment, loin d'être entièrement satisfaisante⁶⁶. Un indicateur parmi d'autres : au tableau de la compétitivité de l'IMD, le Canada se classait au 9^e rang en 2001 et le Mexique au 36^e rang ; en 1997, les deux pays se classaient, respectivement, sixième et quarantième⁶⁷. En fait, s'il y a lieu d'évaluer quel pays, du Mexique ou du Canada, est sorti gagnant de l'ALÉNA, les chiffres indiquent que sur le plan des échanges comme sur celui de sa politique commerciale dynamique, le Mexique a tiré son épingle du jeu en diversifiant ses partenaires commerciaux et s'est institué comme joueur majeur sur l'échiquier hémisphérique. Il est significatif de relever à cet égard que la part du Canada dans les importations américaines de haute technologie est passée de 9,7 % à 7,3 % entre 1980 et 1993, alors que celle du Mexique est passée de 7,6 % à 13,1 % entre ces deux années. On observe la même tendance dans les exportations mondiales de produits de haute technologie : entre 1989 et 1999, la part du Canada est passée de 2,4 % à 2,2 %, tandis que celle du Mexique est passée de 0,9 % à 3,8 %. En bref, et pour reprendre les mots des auteurs de l'étude, « Depuis 1987, le Mexique a supplanté le Canada sur le marché américain des produits de haute technologie⁶⁸ ». Ce constat n'augure-t-il pas de l'avenir de la relation triangulaire, avec comme résultat que le Mexique pourrait fort bien devenir le premier partenaire des États-Unis d'ici la fin de la décennie si les tendances se maintiennent ? On peut se demander également si la détérioration constante de la balance commerciale du Canada avec le Mexique n'est peut-être pas dans le fond l'indicateur de certains effets pervers du libre-échange, dans le sens où,

63. Voir le numéro spécial que la *Revue canadienne d'économie* (*Canadian Journal of Economics*) consacre à la question de la productivité : vol. 32, n° 2, avril 1999.

64. Voir notamment l'étude de Daniel TREFLER, *L'essentiel sur l'accord de libre-échange Canada-États-Unis*, Industrie Canada, septembre 1999. Voir également l'étude de Pierre-Paul PROULX (et alii), *Commerce extérieur du Québec 1981-1998 : étude spéciale : les effets de l'ALE et l'ALENA sur les économies canadienne, québécoise et américaine*, op. cit.

65. Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, *Le point sur le commerce en 2001. Deuxième rapport annuel sur le commerce international du Canada*, Ottawa [http://www.dfait-maeci.gc.ca/eet/state-of-trade-f.asp].

66. John MCCALLUM, « ALE : un traité deux-étoiles », *Econoscope*, Banque Royale du Canada, vol. 23, n° 6, 1999.

67. IMD, *World Competitiveness Yearbook*, 2001 [http://www.imd.ch/].

68. Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, *Le point sur le commerce en 2001*, op. cit., Ottawa, p. 25.

en favorisant une intégration plus en profondeur de la zone ALÉNA, celui-ci viendrait accentuer les lignes de force et de faiblesse des pays au niveau de l'avantage compétitif. Il ne s'agit là que d'une hypothèse, mais qui va dans le sens des préoccupations actuelles du gouvernement canadien, que ce soit en matière d'investissements, de productivité, de formation ou de pénétration plus agressive des marchés à l'exportation.

Conclusion

Nous avons abordé dans ce texte les relations économiques entre le Canada et le Mexique sur deux plans : du point de vue politique tout d'abord, au niveau des faits statistiques ensuite. Sur chacun de ces plans, les changements ont été importants depuis la mise en place de l'ALÉNA. Du point de vue politique, le Mexique est devenu, pour le Canada, un partenaire stratégique. Du point de vue économique, le Mexique est devenu le principal partenaire commercial du Canada en Amérique latine. Tout indique que la coopération intergouvernementale et les échanges entre les deux pays devraient se développer et s'approfondir encore davantage dans l'avenir.

Il apparaît toutefois au plan politique qu'une coopération plus étroite entre les deux pays fait face à trois problèmes. Le premier de ces problèmes est celui du voisinage avec une puissance qui a des ambitions hémisphériques et internationales beaucoup plus grandes que n'en a le Canada. Celle-ci doit donc, vu la nature particulière et privilégiée de la relation que lui et le Mexique entretiennent avec les États-Unis, composer de plus en plus avec ceux-ci, sur la scène diplomatique comme sur la scène commerciale. Le second de ces problèmes a trait au fait que la stratégie commerciale du Canada, orientée comme celle du Mexique sur la promotion du commerce et de l'investissement international comme moteur de la croissance, tend davantage à faire valoir, dans ce partenariat, les intérêts économiques que les valeurs, la culture et les institutions canadiennes. Enfin, le dernier problème a trait au fait que ce partenariat engage deux pays qui ont pour caractéristique d'être, l'un, une économie avancée et, l'autre, une économie émergente.

Sur le plan économique, il apparaît que le développement des relations du Canada avec son partenaire du Sud fait également face à trois problèmes. Le premier tient au fait que, jusqu'ici, les relations commerciales entre les deux pays se sont surtout développées en marge de celles, de plus en plus pesante pour leurs économies respectives, que chacun d'eux entretient avec les États-Unis. Le second problème vient du fait que, dans un contexte d'intégration en profondeur, les deux pays se trouvent placés en situation de rivalité systémique, que ce soit sur le plan de l'attractivité de l'investissement étranger ou sur celui des spécialisations intra-branches à l'intérieur des filières de production des multinationales. Quant au troisième problème enfin, il a trait au fait que les deux pays ne sont pas parvenus, comme ils le souhaitaient, à améliorer sensiblement leur position commerciale sur les autres grands marchés de l'économie mondiale.

Il apparaît que, jusqu'ici, ces problèmes ont été soit largement sous-estimés par le gouvernement canadien, soit occultés par les préoccupations commerciales. Les excellents résultats commerciaux avec les États-Unis et le climat de bonne entente qui règne actuellement entre le Canada et le Mexique brouillent le paysage et ont engendré un sentiment de satisfaction à l'égard de la stratégie suivie, que ce soit vis-à-vis du Mexique en particulier ou de l'Amérique latine en général, sentiment qui semble tout à fait exagéré dans le contexte actuel. Les tendances économiques tendent au contraire à montrer certains signaux préoccupants, comme nous l'avons montré. Pour s'être rapidement développées, les relations économiques entre le Canada et le Mexique restent fort limitées et de plus en plus défavorables au Canada, ce qui tendrait à confirmer la thèse de ceux qui, comme Panagarya ou Bhagwati, contestent l'hypothèse à la Krugman des zones commerciales naturelles. Si le Canada et le Mexique peuvent être considérés comme des partenaires naturels des États-Unis, on ne peut pas en dire autant de ceux-ci.

D'un autre côté, trop préoccupé par ses intérêts commerciaux, le Canada n'a pas fait suffisamment la preuve jusqu'ici qu'il pouvait exploiter le capital de sympathie dont il dispose pour mieux faire valoir ses valeurs, se rapprocher davantage de ses partenaires des Amériques et faire avancer la coopération entre les pays vers des formes qui soient davantage équilibrées et davantage soucieuses des valeurs, des droits sociaux et des droits économiques des États que cela n'a été le cas jusqu'à présent. Si l'idée de communauté des Amériques doit voir le jour, il importe que, par-delà les intérêts commerciaux immédiats, le Canada fasse preuve d'un peu plus d'audace et d'initiative, quitte à mettre sous tension la relation privilégiée qu'il entretient avec les États-Unis. La relation de partenariat que le Canada cherche à développer avec le Mexique pourrait prendre, dans ce cas, valeur de test. Autrement dit, et c'est sur cette idée que nous concluons, si l'ALÉNA a effectivement engendré une nouvelle dynamique dans les relations bilatérales entre le Canada et le Mexique, il convient maintenant pour le Canada d'orienter cette dynamique dans une direction plus volontariste. Pour cela, il devra donner, d'un côté, des bases plus solides aux relations économiques entre les deux pays que cela n'a été le cas jusqu'à présent, et, de l'autre, un tour plus positif à la coopération bilatérale entre les deux pays. Ce qui demande d'aborder les problèmes d'intérêt commun dans une perspective qui soit à la fois moins nationale et plus régionale.